

## **PRIVATISASI JALAN TOL SEBAGAI SOLUSI DALAM MEMPERCEPAT TERWUJUDNYA INFRASTRUKTUR JALAN TOL YANG MEMADAI DI INDONESIA**

**Bambang Suprayitno**

*Universitas Negeri Yogyakarta, Indonesia  
b\_suprayitno@yahoo.co.id*

**Abstract: Toll Roads Privatization to Accelerate Providing Adequate Toll Road Infrastructure in Indonesia.** *The toll road is one of the vital infrastructures to enhance the industrial efficiency of an economy. Issue of toll road privatization is one of forms of economic governance which can be adopted in Indonesia. Government can save budget of government expenditures needed to build a very large number of toll roads. On the side of the road user, toll roads owned and managed by private entity entirely within a certain period would have a better service pattern. On the private side, privatization of toll roads is as one of the alternative investments is quite interesting because it is profitable.*

*Keyword: Toll Roads, Privatization, Infrastructure*

**Abstrak: Privatisasi Jalan Tol Sebagai Solusi dalam Mempercepat Terwujudnya Infrastruktur Jalan Tol yang Memadai di Indonesia.** Jalan tol merupakan salah satu sarana vital yang diperlukan untuk meningkatkan efisiensi perindustrian suatu perekonomian. Isu privatisasi jalan tol adalah salah satu bentuk tata kelola ekonomi yang patut ditiru di Indonesia. Pemerintah bisa menggunakan dana yang diperoleh untuk membayar hutang dan membiayai pengeluaran pembangunan. Pemerintah juga bisa menghemat dana pengeluaran yang diperlukan sangat besar jumlahnya untuk membangun jalan tol. Dilihat di sisi pengguna jalan, jalan tol yang dipunyai dan dikelola dalam jangka tertentu tentunya mempunyai pola pelayanan yang lebih baik ketika diserahkan sepenuhnya kepada swasta, sebab pelayanan jalan tol diusahakan sebaik mungkin sebagaimana bisnis riil lainnya. Bagi swasta, privatisasi jalan tol ini bias dijadikan salah satu alternative investasi yang cukup menarik karena memang menguntungkan.

Kata Kunci: Jalan Tol, Privatisasi, Infrastruktur

### **Pendahuluan**

Efisiensi industri tak pelak lagi merupakan kebutuhan bagi kalangan pengusaha khususnya dan negara pada umumnya agar produknya bisa mempunyai keunggulan kompetitif terhadap negara pesaingnya. Dengan keunggulan ini maka tentunya Industri dalam negeri akan berkembang dan pada ujungnya dengan pertumbuhan ekonomi yang membaik maka diharapkan akan terjadi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Jalan tol merupakan salah satu sarana vital yang diperlukan untuk meningkatkan efisiensi perindustrian suatu perekonomian. Ketika ekonomi suatu negara bertumpu pada perhubungan darat maka tentunya sarana transportasi berupa jalan khususnya jalan tol akan mendorong terciptanya efisiensi ekonomi di dalamnya. Sekedar untuk diketahui, ada seluas 1,8 juta km<sup>2</sup> wilayah daratan di Indonesia (Kadin Batam dalam Basuki dkk, 2009). Dengan tercapainya efisien ekonomi maka produk

dari industri yang bersangkutan bisa diproduksi dengan biaya rendah untuk menciptakan keunggulan kompetitif dari produk yang dihasilkan.

Sebagai salah satu jaringan jalan yang sangat berguna dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, tanpa adanya jalan tol, tipikal kondisi geografi Indonesia yang mempunyai daratan yang panjang maka biaya dari pengangkutan barang baik itu barang input maupun barang jadi akan meningkat. Dengan demikian tidak dapat dielakkan untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi diperlukan ketersediaan sarana jalan tol ini.

Dalam pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia (UURI) No.38 tahun 2004 tentang Jalan disebutkan bahwa jalan tol diselenggarakan untuk:

1. memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang;
2. meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi;
3. meringankan beban dana Pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan; dan
4. meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.

Indonesia sebagaimana halnya negara berkembang lainnya, selain menyediakan jalan tol tetapi juga sebaiknya mengelola dan menjaganya dengan baik. Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa kebanyakan di negara berkembang kebijakan pen jagaan dan perawatan secara rutin dan periodic tidak dilakukan dengan baik akibatnya terjadi kerusakan terhadap proyek jalan tol yang berakibat

menimbulkannya ongkos rehabilitasi dan rekonstruksi yang jauh lebih mahal (Quarty Jr. dalam Tanaka et al, 2005:3898).

Berdasarkan kepentingan keberadaan jalan tol bagi pengembangan industry dan pertumbuhan ekonomi pada umumnya maka paper ini ditujukan untuk mengkaji pentingnya privatisasi jalan tol dalam mempercepat penyediaan jalan tol dalam system transportasi di Indonesia. Untuk memberikan pembandingan maka juga akan dikemukakan bagaimana pengelolaan dan kondisi jalan tol bagi perekonomian di negara maju dan berkembang lainnya pada umumnya.

#### **Ekonomika Publik Jalan Tol**

Dengan adanya sifat barang mempunyai sifat rivalitas dan eksklusifitas dalam mengkonsumsinya maka pembagian barang dalam tipologinya dapat dibagi menjadi 4 kriteria. Yang dimaksud dengan rivalitas adalah adanya sifat bahwa ketika barang itu sudah ada maka penyediaan barang untuk dikonsumsi oleh pihak selanjutnya tidak memerlukan tambahan biaya artinya *marginal cost* bagi pihak yang mengkonsumsi selanjutnya besarnya adalah 0. Yang dimaksud eksklusifitas adalah kemungkinan untuk membuat pencegahan atau penolakan agar barang tersebut tidak bisa dikonsumsi oleh orang lain.

Dengan demikian, criteria barang dapat dibagi menjadi 4 sesuai dengan kombinasi dari sifat barang itu sendiri. Yang pertama adalah murni barang publik yaitu barang yang mempunyai karakteristik tidak memerlukan rivalitas dan tidak adanya eksklusifitas. Yang kedua adalah barang club yaitu barang yang mempunyai sifat

eksklusifitas namun tidak mempunyai sifat rivalitas. Yang ketiga adalah barang common yaitu barang yang tidak mempunyai sifat eksklusifitas namun mempunyai sifat rivalitas dalam mengkonsumsinya. Sedangkan kategori yang keempat adalah murni barang privat yaitu barang yang mempunyai sifat eksklusifitas dan rivalitas dalam mengkonsumsinya (Hindriks dan Myles, 2005).

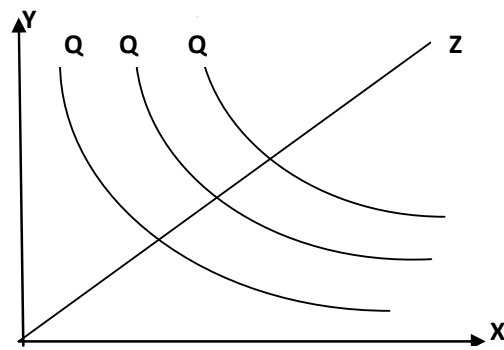
Dengan kategori yang telah disebutkan sebelumnya jalan tol bisa dikatakan barang club. Jalan tol hanya boleh dilewati oleh orang yang mau membayar tarif jalan tol. Dalam penyediaannya, ketika barang tol itu sudah ada maka penyediaan untuk konsumsi selanjutnya tidak membutuhkan tambahan biaya.

Pertimbangan apakah suatu barang disediakan oleh pihak public atau swasta, contoh nyatanya adalah penyediaan jalan tol tergantung dari berbagai pertimbangan yang ada. Pertimbangan itu adalah upah alternative dan biaya material, biaya administrasi, perbedaan selera, dan isu tentang pendistribusian secara ekonomi atau berkaitan dengan isu keadilan (Rosen, 1999). Dengan demikian penyediaan jalan tol sebaiknya juga dipertimbangkan berdasarkan pertimbangan tersebut dan juga kemungkinan pertimbangan lainnya.

Ketika konteksnya sekarang pemerintah memerlukan dana yang besarnya untuk pengeluaran pembangunan seperti halnya pendidikan dan kesehatan maka tidak ada salahnya ketika jalan tol ditawarkan kepada pihak swasta untuk menyediakannya tentunya dengan konsesi yang ketat dan demi keuntungan finansial pemerintah dan

manfaat ekonomi bagi khalayak umum. Selain itu ada beberapa manfaat transportasi yang diperoleh dari pembangunan jalan yang baik sehingga memungkinkan untuk mendorong masyarakat untuk membayar lebih yaitu penghematan waktu perjalanan, peningkatan keselamatan, dan peningkatan kualitas lingkungan (Small, 1998).

Berkaitan dengan pembangunan ekonomi dan efisiensi, jalan tol yang merupakan salah satu bentuk infrastruktur jalan mempunyai dukungan yang kuat dalam pertumbuhan ekonomi dan efisiensi industry. Hirschman mengemukakan strategi pembangunan tak seimbang yang menekankan perlunya proyek mana yang harus didahulukan sehingga dapat tercipta pembangunan yang optimal (Arsyad, 1999). Dalam Gambar 1 terlihat bahwa pembangunan tak seimbang yang dimaksudkan adalah pembangunan yang ditekankan pada sektor prasarana (X) yang nantinya lebih menyediakan infrastruktur kegiatan ekonomi atau lebih dikenal dengan pembangunan dengan kapasitas berlebih. Pembangunan tak seimbang lainnya adalah pembangunan yang lebih menekankan pada penyediaan sektor produksi yang secara langsung dapat menghasilkan barang-barang yang dibutuhkan oleh masyarakat (*Directly Productivity Activities* atau *DPA*). Menurut Hirschman, pembangunan tak seimbang yang lebih menekankan pembangunan pada sektor DPA adalah yang terbaik untuk NSB karena dianggap sebagai strategi yang dapat menghindari pemborosan penggunaan prasarana.

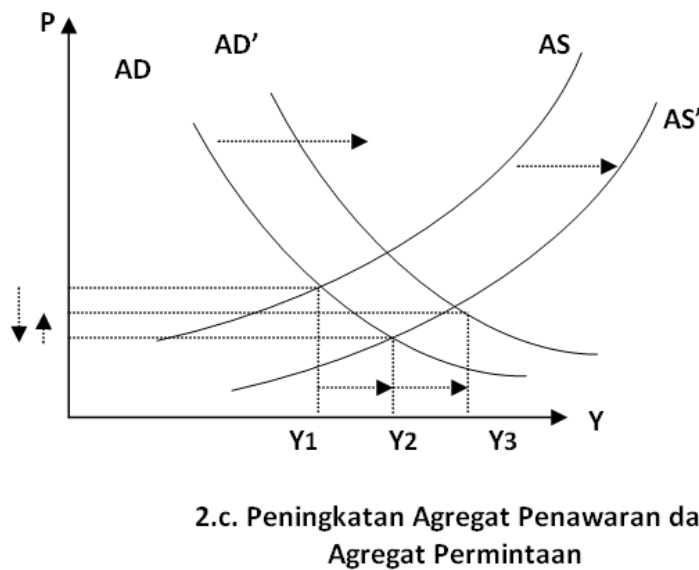
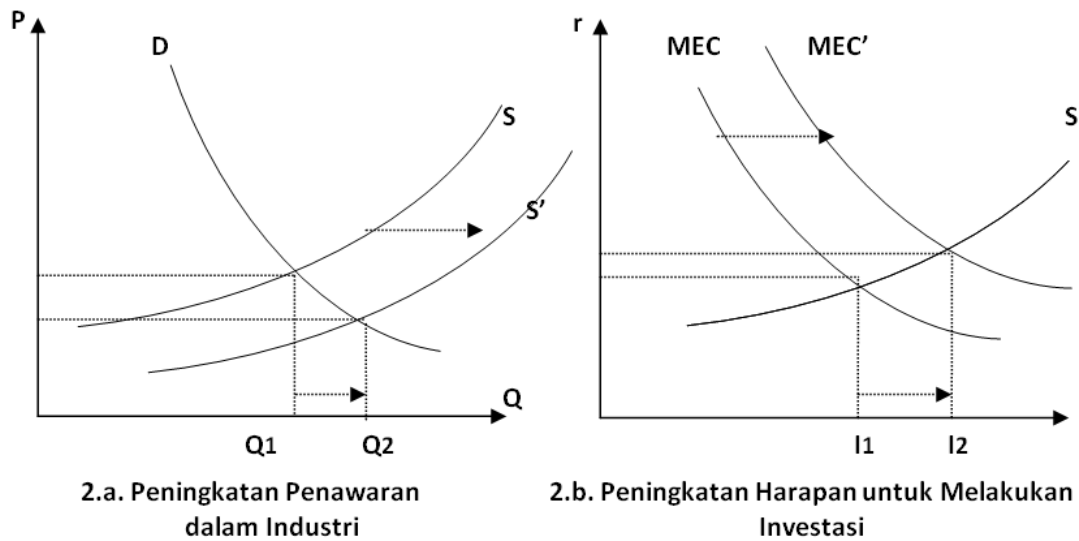


Gambar 1  
Strategi Pembangunan Tak Seimbang

Dari uraian mengenai strategi pembangunan di atas dapat dikemukakan bahwa pembangunan tak seimbang merupakan pilihan yang tepat karena pembangunan ini dianggap sesuai dengan konteks di negara sedang berkembang (NSB) seperti halnya Indonesia, namun pilihan strategi pembangunan tak seimbang yang dikemukakan oleh Hirschman yang lebih menekankan pada pembangunan sektor DPA harus diterapkan secara lebih hati-hati. Hal ini berkaitan dengan pembiayaan *public* di mana pembangunan itu memerlukan dana yang besar, pembangunan yang menekankan pada penyediaan prasarana atau infrastruktur kegiatan ekonomi lebih sesuai dengan kondisi NSB. Strategi ini dengan sendirinya akan menghemat dana yang dibutuhkan untuk melakukan investasi industri barang jadi. Dengan menekankan pada pembangunan infrastruktur dan hanya memilih pembangunan pada industri yang dianggap penting saja maka akan lebih

optimal untuk mencapai pertumbuhan yang berkesinambungan.

Dalam jangka pendek, pembangunan infrastruktur bisa memberdayakan masyarakat karena diperlukan tenaga yang banyak untuk membangunnya. Hal ini juga pernah dilakukan di AS pada saat terjadi *Great Depression* tahun 1930-an. Dalam jangka panjang, pembangunan infrastruktur seperti sarana irigasi, saluran air bersih, listrik, dan transportasi seperti jalan, jembatan, dan dermaga, serta komunikasi akan dapat menurunkan biaya produksi terhadap industri yang ada, dengan demikian, output yang dihasilkan akan mempunyai nilai tawar yang lebih tinggi karena harga output yang lebih murah. Berkembangnya industri yang sudah ada dan murahnya biaya produksi dengan sendirinya memancing para investor swasta menanamkan modalnya untuk mendirikan industri baru. Kondisi ini meringankan beban pemerintah untuk mengentaskan



Gambar 2  
Dampak Adanya Perbaikan dan Peningkatan Infrastruktur secara Mikro dan Makro Ekonomi

pengangguran dan otomatis kemiskinan juga akan berkurang.

Hal tersebut berbeda ketika pembangunan ditekankan pada pembangunan DPA atau berbagai industri secara bersama-sama dengan hanya sedikit infrastruktur yang tersedia. Strategi ini

memerlukan dana yang cukup besar. Di sisi lain, masyarakat belum tentu dapat menyerap produk yang dihasilkan oleh berbagai industri yang dibangun tadi. Selain itu, akan timbul biaya ekonomi tinggi dalam produksinya sehingga output yang

dihasilkan kurang bisa bersaing dari segi harga.

Jika diterapkan pada kondisi dalam negeri di Indonesia saat ini, kurangnya infrastruktur mengakibatkan semakin macet jalanan di ibukota dan kota besar serta kota industri lainnya. Kondisi jalur transportasi yang jauh dari layak pakai mengakibatkan waktu tempuh yang lebih lama sehingga secara tidak langsung akan dapat meningkatkan konsumsi BBM yang pada ujungnya dapat memberatkan keuangan negara<sup>1</sup>. Pembangunan industri di Indonesia terpusat di Jawa dan Sumatera namun ironisnya sampai saat ini tak ada jalan tol yang menghubungkan secara langsung antara ujung barat dan ujung timur di Pulau Jawa dan Sumatera apalagi di pulau-pulau besar lainnya.

Gambaran yang sederhana di tingkat lokal dan nyata di depan kita adalah bagaimana pengaruh adanya pembangunan ring-road yang melingkari Kota Yogyakarta. Perkembangan daerah di sekitar ring-road begitu pesat, dengan sendirinya timbul unit-unit usaha atau kegiatan ekonomi baik berupa toko-toko dan unit-unit produksi.

Secara sederhana, kondisi akibat adanya penambahan dan perbaikan infrastruktur dapat ditunjukkan sebagaimana dalam Gambar 2. Di tingkat mikro, ketersediaan infrastruktur yang mencukupi dan memadai akan menurunkan biaya produksi sehingga

menyebabkan semakin murah harga output (kurva penawaran bergeser ke kanan). Dengan kondisi seperti ini maka output yang terjual akan meningkat sehingga secara makro output riil akan meningkat.

Begitu juga di tingkat makro, kondisi yang kondusif akibat adanya perbaikan dan ketersediaan infrastruktur yang memadai menyebabkan kegiatan bisnis semakin lancar dan biaya produksi akan menurun. Biaya yang dimaksud adalah biaya yang secara langsung berkaitan dengan kegiatan produksi (seperti harga input) maupun biaya yang tak langsung (seperti komunikasi). Kondisi ini akan merangsang pelaku bisnis untuk menambah perencanaannya untuk melakukan investasi yang lebih besar pada tingkat bunga berapapun (ditunjukkan dengan kurva *marginal efficiency of capital (MEC)* yang bergeser ke kanan menjadi *MEC'*). Selanjutnya tingkat investasi keseimbangan terjadi akan meningkat (menjadi I2).

### **Kondisi Jalan Tol di Indonesia**

Sebagaimana didefinisikan dalam pasal 1 UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol. Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol. Jalan tol selanjutnya dikelola oleh badan usaha di bidang jalan tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha yaitu badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan jalan tol. Selanjutnya badan yang mengatur jalan tol disebut Badan

---

<sup>1</sup> Sebagai negara net impor minyak, semakin besar pemakaian BBM maka semakin berat beban anggaran dan dapat menguras cadangan devisa yang ada. Semakin besar BBM yang dikonsumsi maka semakin besar pula subsidi yang harus ditanggung oleh negara, selain itu, cadangan devisa yang dihimpun oleh BI akan terkuras untuk mengimpor BBM yang sebagian besar dipasok dari luar negeri.

Pengatur Jalan Tol yang selanjutnya disebut BPJT adalah badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Menteri.

Dengan luas wilayah yang sangat luas baik daratan maupun lautan tentunya sarana transportasi darat maupun laut di Indonesia sangatlah diperlukan. Sebagai contoh untuk di Jawa saja yang merupakan pusat perekonomian dan pemerintahan di Indonesia dan terbentang panjang daratan kira-kira 1000km lebih namun tidak ada satu jalan tolpun yang menghubungkan ujung barat ke timur dari pulau ini.

Jalan tol pertama di Indonesia adalah Jalan Tol Jagorawi (Jakarta Bogor Ciawi) yang dibangun pada tahun 1978 dan mempunyai panjang 59km. Sampai sekarang jalan tol di Indonesia mempunyai panjang total 649km, di mana 500,82km dioperasikan oleh PT. Jasa Marga dan sisanya oleh swasta. Sejak tahun 1980an pemerintah mengundang investor swasta untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol (BPJT, 2006).

Keterlambatan Indonesia dalam memenuhi kebutuhan jalan tol adalah adanya ketidakpastian hukum dan adanya permainan para makelar tanah yang kurang tersentuh yang tentunya juga karena lemahnya supremasi hukum di Indonesia. Lebih dari itu, pemerintah tidak konsisten menjalankan UU dan peraturan yang sudah ada. Hal ini dikemukakan oleh berbagai pihak yang terkait seperti pengamat jalan tol Agus Sidharta, Ketua Umum Asosiasi Jalan Tol Indonesia (AJTI) Fatchur Rochman, anggota Komisi V DPR Nusyirwan Soedjono, dan Dirut PT Jasa Marga Frans Sunito.

Masalah lainnya adalah adanya ketidakpastian tentang tarif jalan tol dan sangat minimnya modal penyertaan dari pemerintah. Biaya pembebasan lahan dianggap sebagai sunk cost namun pada kenyataannya biaya ini sangatlah besar (Suara Karya, 30 Juli 2007).

Sebagaimana dikemukakan oleh Frans S. Sunito (Dirut Jasa Marga), kendala yang paling besar dihadapi oleh investor jalan tol di Indonesia adalah karena hambatan dalam pembebasan tanah. Seringkali tanah yang akan dijadikan jalan tol meningkat pesat. Oleh karenanya Sunito (2009) memberikan masukan yang pada intinya pemerintah berkewajiban mengambil alih usaha pembebasan tanah ketika harga tanah melebihi 110% dari nilai dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT). Selain itu investor juga diberikan keleluasan untuk melakukan negosiasi ulang tentang kontrak ketika pembebasan tanah berlarut-larut atau bahkan boleh mengundurkan diri tanpa ada penalti.

### **Kebutuhan yang Mendesak Akan Ketersediaan Jalan Tol dalam Sistem Jaringan Jalan di Indonesia**

Keterlambatan yang jelas harus disadari oleh pemangku kebijakan adalah pendeknya jalan tol yang dimiliki oleh Indonesia. Dengan wilayah yang sangat luas daratannya dan terdiri atas 5 pulau besar yang mempunyai panjang lebih dari 1000km per pulau, semestinya Indonesia mempunyai infrastruktur jalan tol yang panjang. Kenyataannya sampai tahun 2005 atau 25 tahun pembangunan jalan tol, Indonesia hanya mempunyai 600km jalan

tol (Dardak, 2005). Lebih tepatnya 649km di mana 600kmnya ada di Pulau Jawa (Statistik di PU online: 26 Juni 2010). Tentunya panjang jalan tol ini sangatlah minim dibanding panjang wilayah Indonesia.

Survey yang mengambil sampel 4.700 pelaku bisnis dari 80 negara menempatkan hambatan berupa infrastruktur yang buruk sebagai hambatan yang terpenting kedua setelah korupsi. Gambaran nyata lainnya adalah kurangnya jalan tol dibandingkan dengan jumlah penduduk (Sodikin, 2006). Rasio panjang jalan tol terhadap penduduk di Indonesia adalah hanya 2,5 km per satu juta penduduk, bandingkan dengan Jepang yang rasionya 92, China adalah 77, Korea 56, dan Malaysia mempunyai rasio 55 km jalan tol per satu juta penduduk. Ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia kurang serius dalam pembangunan infrastruktur.

Menurut survey yang melibatkan pelaku bisnis dunia, iklim bisnis Indonesia semakin tidak kondusif. Survey yang dilakukan oleh Global Competitiveness Report World Economic Forum (WEF) dari tahun 2001 sampai tahun 2005 menyatakan bahwa pebisnis dunia merasa tidak nyaman untuk menanamkan modalnya di Indonesia karena berbagai faktor yaitu korupsi, infrastruktur, birokrasi pemerintah, peraturan perpajakan, kualitas SDM, dan instabilitas kebijakan (Astono, 2006).

Dengan adanya UU tentang jalan yang baru maka di Indonesia dilakukan pemisahan antara regulator dan pengelola jalan tol. Untuk regulator atau pengatur jalan tol diserahkan kepada Badan Pengatur Jalan Tol berkedudukan di bawah Menteri, sedangkan peran operator lebih dibuka kepada badan usaha jalan tol, baik BUMN,

BUMD, maupun BUMS. Namun untuk wilayah tertentu di mana pihak swasta tidak tertarik maka pemerintah bertanggung jawab menyediakan pembiayaannya dan melakukan konstruksi serta selanjutnya dilakukan tender untuk diserahkan kepada pihak swasta untuk pengelolaan selanjutnya (Dardak, 2005).

Dengan semakin banyaknya jaringan jalan tol tentunya sebagai salah satu prasyarat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Keberadaan jalan tol sendiri mempunyai manfaat antara lain (BPJT, 2006):

1. Dapat menciptakan lapangan kerja formal dan informal dalam skala besar.
2. Meningkatkan penggunaan sumber daya alam dalam negeri.
3. Memposisikan kondisi yang kondusif dalam berinvestasi di Indonesia.
4. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan ekspor.
5. Meningkatkan sektor riil dengan menciptakan efek multiplier yang lebih besar bagi perekonomian nasional.

Jalan tol merupakan jalan nasional, dengan demikian pembangunan dan pengembangan jalan tol merupakan tanggung jawab pemerintah. Namun tidak berarti pemerintah dengan mandiri harus mengusahakan jalan tol, pemerintah juga bisa mengadakan kerja sama dengan badan usaha untuk pengadaan dan pengembangan jalan tol ini (Pasal 43 UU No 38 tahun 2004). Dengan berdasarkan ketentuan yang dikemukakan dalam UU tersebut maka tentunya pemerintah diperkenankan untuk



menggunakan APBN dalam rangka pengembangan jalan tol di Indonesia.

Pada dasarnya pembangunan jalan tol diusahakan seminimal mungkin dibiayai oleh masyarakat. Karena jalan tol sifatnya eksklusif atau boleh melewati bagi yang mau membayarnya maka jalan tol akan dibangun ketika mempunyai sifat kelayakan secara financial. Namun ketika jalan tol tertentu tidak layak namun keberadaannya dibutuhkan maka biasanya dilakukan pembiayaan secara hybrid yaitu gabungan antara dana yang diperoleh dari masyarakat (dari uang tol yang dikumpulkan) dengan APBN/D (Sunito, 2009). Hal ini dilakukan karena meski secara finansial kurang menguntungkan namun secara ekonomi keberadaan jalan tersebut diharapkan dapat meningkatkan multiplier ekonomi yang lebih besar dalam perekonomian.

Pemerintah sendiri akan memberikan dukungan dalam menghadapi pembebasan lahan dengan ikut menanggung biaya kelebihan beban pembebasan lahan (land capping). Ada sekitar 28 proyek jalan tol yang termasuk di antaranya JORR II dan Tol Trans Jawa. Sejumlah Rp4,89 triliun dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun dana dianggarkan sejak tahun 2008. Dari jumlah tersebut, Rp2,63 triliun akan dialokasikan pada RAPBN Tahun 2010. Pelaksanaan penggunaan dana pada akhir tahun 2009 hingga awal tahun 2010 akan digunakan sebagai evaluasi kebijakan dukungan Pemerintah ini dan sebagai dasar penetapan kelanjutan kebijakan land capping di tahun 2011 dan selanjutnya. Langkah ini ditujukan untuk menjaga kelayakan investasi jalan tol sehingga investor tetap melanjutkan dan

tertarik untuk berinvestasi lebih jauh di jalan tol ini (Nota Keuangan dan RAPBN 2010).

### **Komparasi dengan Penyediaan Sarana Jalan Tol di Luar Negeri**

Kondisi dan panjang jalan tol di luar negeri terlebih di negara maju patut kita tiru. Dengan cukup panjangnya jalan tol menjadi prasyarat untuk mendapatkan kemajuan ekonomi dan sosialnya. Dengan kerja sama yang baik antara pemerintah federal, negara bagian, dan pemerintah daerah bahkan dengan badan usaha swasta maka US telah mewujudkan jaringan jalan yang cukup memadai di negaranya. Untuk data tahun 2005, panjangnya *National Highway System (NHS)* yang ada di US adalah 4.412,37 km untuk daerah perdesaan dan 3.370,16 km untuk daerah perkotaan. Sedangkan untuk jalan tol sendiri, US mempunyai 2.795,30 mil jalan tol penghubung antarnegara bagian dan 1834,62 mil jalan tol penghubung dalam negara bagian (FHWA, 2005).

Adanya isu yang mengupayakan privatisasi adalah salah satu bentuk tata kelola ekonomi yang patut ditiru di Indonesia (Indonesia pun mulai menggait investor swasta untuk membangun jalan tol). Dalam prakteknya, UK, Irlandia, Yunani, Spanyol, India, Australia, Malaysia, Norwegia, Pilipina, Afrika Selatan, Chili, Brazil Argentina dan Eropa Timur pada umumnya jalan tol yang baru dimiliki oleh swasta sedangkan negara maju lainnya seperti Itali, Portugal, Spanyol, dan Kanada sedang melakukan privatisasi terhadap jalan tol yang dimilikinya. Langkah yang sama juga dilakukan di Jepang, otoritas jalan tol

Tabel 1  
Perusahaan Swasta Besar Jalan Tol  
dan Panjang Tol Konsesinya

Perusahaan (Negara Kantor Pusat)	Kapitalisasi Pasar	Jalan Tol yang dimiliki (Miles)
Abertis (Spanyol)	\$10.4 billion	915
ACS	\$ 7.7 billion	50 Konsesi
Autostrade (Italy)	\$10.4 billion	2,080
BRISA (Portugal)	\$ 4.0 billion	610
CINTRA (Spanyol)	\$ 2.0 billion	1,000
Cofiroute (Prancis)	\$ 1.5 billion	577
Macquarie	\$ 5.5 billion	930
SyV (Spanyol)	\$ 4.3 billion	1,609

Sumber: Samuel (2005)

terbesar di negara tersebut menawarkan 50% kepemilikan kepada para investor yang telah memiliki kepemilikan jalan tol di France, China, Taiwan, Korea, Pakistan, Russia and Mexico (Samuel, 2005:4).

Kondisi di China patut membuat kita iri. Dalam proyek 20 tahun (1990-2010), China berusaha membangun *National Trunk Highway System (NTHS)* yang terbentang sepanjang 35.500 km. Dalam progresnya, sampai akhir tahun 2000, China telah membangun 17.900 km NTHS, ini dapat diartikan bahwa proyek 20 tahun tersebut telah terselesaikan 50% dari yang ditargetkan. Kunci keberhasilan dalam pembiayaan ini adalah beralihnya pola pembiayaan lama seperti halnya pinjaman kredit bank komersial, pinjaman internasional baik bilateral maupun multilateral, hibah pemerintah, ataupun kredit ekspor beralih menjadi pola privatisasi. Pola privatisasi seperti halnya melakukan public offering saham, penjualan obligasi, atau melalui skema leasing (Ojoro, 2003). Sedangkan untuk khusus jalan tol sendiri sampai akhir tahun 1990-an, China

mempunyai 4.735 km jalan tol yang telah dioperasikan (Kuranami et al, 1999). Realisasinya, perkembangan terakhir sampai tahun 2008, NTHS China mencapai 60.000 km di mana target pada tahun 2010 adalah 65.000 km sedangkan jalan tolnya sendiri mencapai 70% panjang jalan tol di dunia (KPMG, 2009).

Dengan dilakukannya privatisasi maka memberikan dampak positif bagi beberapa pihak yang berkepentingan. Bagi pemerintah, privatisasi memberikan nilai sekarang dari jalan tol (sesuai dengan lamanya konsesi) dalam jumlah yang sangat besar. Dengan dana yang bisa diraih maka pemerintah bisa menggunakannya untuk membayar hutang dan membiayai pengeluaran pembangunan. Selain itu dengan privatisasi maka pemerintah bisa menghemat dana pengeluaran yang diperlukan sangat besar jumlahnya untuk membangun jalan tol. Tentunya dengan penghematan dalam jumlah besar, si pembayar pajak merasakan keringanan untuk membayar pajak. Dilihat di sisi pengguna jalan, jalan tol yang dipunyai dan

dikelola dalam jangka tertentu tentunya mempunyai pola pelayanan yang lebih baik ketika diserahkan sepenuhnya kepada swasta, sebab pelayanan jalan tol diusahakan sebaik mungkin sebagaimana bisnis riil lainnya. Bagi swasta pemilik jalan tol tentunya ini jelas manfaatnya sebab jalan tol menjadi salah satu alternative investasi yang cukup menarik.

Menurut klasifikasi *World Bank* (Tanaka et al, 2005) ada 4 tipe privatisasi jalan tol serta beberapa varian yang telah dilakukan di dunia yaitu:

1. *Concession*: ketika pihak swasta mengambil alih manajemen kepemilikan jalan dari negara untuk waktu tertentu dengan pertimbangan risiko investasi. Konsesi ini mempunyai 3 varian yaitu a) *Rehabilitate-Operate-Transfer (ROT)*; b) *Rehabilitate-Lease-Transfer (RLT)* atau *Rehabilitate-Rent-Transfer (RRT)*; dan c) *Build-Rehabilitate-Operate-Transfer (BROT)*.
2. *Greenfield Project*: ketika badan usaha swasta dan public melakukan *joint venture* untuk membangun dan mengoperasikan proyek jalan baru untuk periode tertentu sesuai dengan kontrak. Ketika kontrak berakhir proyek dikembalikan ke pihak *public* (negara). Variannya antara lain a) *Build-Lease-Own (BLO)*; b) *Build-Operate-Transfer (BOT)* atau *Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)*; dan c) *Build-Own-Operate (BOO)*.
3. *Divestiture*: ketika pihak swasta membeli saham jalan tol negara melalui penjualan asset, penawaran kepada

publik, program privatisasi massal. Ada dua kategori yaitu *full* dan *partial*.

4. *Management and Lease Contract*: ketika isi kontraknya menunjukkan bahwa pihak swasta mengambil alih manajemen proyek jalan negara dalam jangka waktu tertentu. Jalan tol masih tetap dimiliki oleh negara namun, keputusan investasi dan tanggung jawab financial masih juga sepenuhnya di pihak negara.

Dengan berbagai tipe privatisasi jalan tol ini, pemerintah bisa memformulasikan tipe mana yang pemerintah pilih sesuai dengan tujuan dan kemampuan dana yang pemerintah miliki. Pemilihan tipe ini tentunya juga dikaitkan dengan kondisi APBN yang telah memprioritaskan pengeluaran pemerintah untuk sektor mana saja.

## Kesimpulan

Jalan tol merupakan salah satu sarana vital yang diperlukan untuk meningkatkan efisiensi perindustrian suatu perekonomian. Ketika ekonomi suatu negara bertumpu pada perhubungan darat maka tentunya sarana transportasi berupa jalan khususnya jalan tol akan mendorong terciptanya efisiensi ekonomi di dalamnya. Indonesia mempunyai wilayah daratan yang panjang namun pada kenyataannya sejauh ini Indonesia hanya mempunyai 649 km jalan tol.

Dari uraian sebelumnya maka dapat disimpulkan:

1. Kendala yang paling besar dihadapi oleh investor jalan tol di Indonesia adalah

karena hambatan dalam pembebasan tanah.

2. Kondisi empiris negara lainnya menunjukkan kemajuan yang pesat dalam penyediaan jalan tol dan yang menjadi kuncinya adalah privatisasi jalan tol yang ditunjang dengan dukungan pemerintah dan penegakan hukum.
3. Pemerintah Indonesia harus mampu memberikan kepastian investasi jalan tol dan mau mengambil alih resiko khususnya dalam pembebasan tanah.

Dengan berbagai tipe privatisasi jalan tol, pemerintah bisa memformulasikan tipe mana yang pemerintah pilih sesuai dengan tujuan dan kemampuan dana yang pemerintah miliki. Pemilihan tipe tentunya juga dikaitkan dengan kondisi APBN yang disesuaikan dengan prioritas pengeluaran pemerintah untuk sektor tertentu.

#### **Daftar Pustaka**

- Anonim (2007). "Pembangunan Jalan Tol Tak Boleh Tertunda". *Suara Karya*. Senin, 30 Juli 2007
- Arsyad. Lincolin (1999). *Ekonomi Pembangunan*. Edisi Keempat. Yogyakarta: Bagian Penerbitan STIE YKPN.
- Astono, Banu. (2006). "Industri Nasional Berada di Gigi "R"". *Kompas*. 20 Mei 2006.
- Basuki, Imam, Edward Sembiring, Dewi Safitriani, dan Desmawati Simanjuntak. (2009). *Sumber Daya laut Indonesia dan Pengelolaannya*
- BPJT (2006). *Jalan Tol: Peluang Investasi di Indonesia*. Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum.
- Dardak, Hermanto (2005) "Upaya Pemerintah Memenuhi Kebutuhan Infrastruktur Jalan". Disampaikan pada *Sarasehan dengan tema Prospek Pembangunan Jalan Tol di Indonesia*. Jakarta. 29 Juni 2005.
- Hindriks, J and G.D. Myles (2005). *Intermediate Public Economics*. Cambridge: MIT Press.
- KPMG (1999). *Infrastructure in China: Foundation of Growth*. (www.kpmg.com.cn)
- Kuranami, Chiaki, Bruce P. Winston, and Jeffrey J. Sriver (1999). "Asian Toll Road Development Program Review of Recent Toll Road Experience in Selected Countries and Preliminary Tool Kit for Toll Road Development". *The World Bank Ministry of Construction, Japan. Draft Final Report*. May 1999.
- Nota Keuangan dan RAPBN 2010
- Office of Highway Policy Information (2005). "Toll Facilities in the United States: Bridges - Roads - Tunnels - Ferries". June 2005. *Publication No: FHWA-PL-05-018* (<http://www.fhwa.dot.gov/ohim/tollpage.htm>)
- Ojiro, Makoto (2003). "Private Sector Participation in The Road Sector in China". *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific* No. 73, 2003.

- Rosen, Harvey S. (1999). *Public Finance*. 5<sup>th</sup> Edition. Singapore: Mc. Graw Hill.
- Samuel, Peter (2005). "Should States Sell Their Toll Roads?". *Reason Foundation Policy Study*: May 2005.
- Small, Kenneth E. (1998). "Project Evaluation". *Hand Book in Honor of John R. Meyer*. Editor: Gomez Ibanez et al.
- Sodikin, Amir. (2006). "Buruknya Infrastruktur Ancam Industrialisasi". *Kompas*. 4 Agustus 2006.
- Sunito, Frans S. (2009). "Pembebasan Lahan Bagi Infrastruktur". *Sidang Komisi Bidang Ekonomi Pada National Summit 2009*. Hotel Ritz Carlton – Pacific Place, Jakarta 29 Oktober 2009.
- Tanaka, Diego Fernando, Haruo Ishida, Morito Tsutsumi, and Naohisa Okamoto (2005). "Private Finance For Road Projects In Developing Countries: Improving Transparency Throuh VFM Risk Assesment". *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*. Vol. 6. pp. 3899 - 3914. 2005.
- Undang-Undang Republik Indonesia No.38 Tahun 2004 tentang Jalan.